

学校编码: 10384

分类 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_

学 号: 200106010

UDC \_\_\_\_\_

厦 门 大 学  
硕 士 学 位 论 文  
英国政府绩效评估的研究与思考  
**The Research and Consideration of Performance  
Measurement in UK Government**

王 雁 红

指导教师姓名: 卓越教授

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交时间: 2004 年 5 月

论文答辩日期: 2004 年 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2004 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2004 年 5 月

## 内容提要

在 20 世纪 70 年代末，英国政府面临着严重的财政危机、管理危机和信任危机。为了摆脱困境、振兴英国，撒切尔政府上台伊始就大力推行绩效评估。绩效评估作为一种政府管理工具，它对提高行政效率和服务质量，改进政府管理起了重大的促进作用。本文以介绍英国政府绩效评估的进程和运作出发，进而提出改进我国政府绩效评估的建议。全文共分为三个部分：

第一部分介绍英国政府绩效评估的进程。主要涉及到公共部门绩效评估在英国兴起的历史背景、英国政府绩效评估的两个发展阶段（即效率优位阶段、质量优位阶段）以及对英国政府绩效评估发展特点的分析。

第二部分则是对英国政府绩效评估的运作的分析。主要阐述实际操作中英国政府绩效评估的主要内容、英国各公共部门在长期实践中形成的实施绩效评估的有益经验以及面临的主要问题。

第三部分主要是论述英国的绩效评估实践对我国政府开展绩效评估的启示。自改革开放以来，我国就开始了政府绩效评估的探索。目前，绩效评估作为一种有效的管理工具，已经为我国大多数政府部门所接受和运用。然而，由于各种原因，我国政府绩效评估还处于探索与初步阶段。对我国而言，当务之急就是借鉴英国的经验来改进我国政府绩效评估。该部分从宏观和微观两个层次提出了如何改进政府绩效评估的建议。

**关键词：**组织绩效      绩效评估

## **Abstract**

In the latest of 1970s, UK government faced serious financial, managerial and trustful crisis. In order to get out of dilemma and make UK boom, Thatcher's government took office and make efforts to carry out performance measurement. As a tool of government management, performance measurement is helpful to improve administrative efficiency and public service quality, and enhance government management. On the base of introducing the process and operation of performance measurement in UK government, the article makes suggestions on how to improve performance management in my country's government. The article can be divided into three sectors:

In the first sector, the article introduces the process of performance measurement in UK government. The contents in this sector include the historic background of performance measurement in public sector rising in UK, the two stages (the stage of efficiency first, the stage of quality first) in the developing process of performance measurement in UK government and the analysis of the developing features of performance measurement in UK government.

In the second sector, the article analyzes the operation of performance measurement in UK government's practice. The contents in this sector include what can be measured in UK government, the experiences and the questions of implementing performance measurement, which UK government has achieved and confronted in long-term practice.

In the third sector, the article argues how to draw on the performance measurement experiences in UK to carry out performance measurement in my country. As an effective tool of government management, performance measurement has already been accepted and applied in my most government departments. However, as a result of performance measurement in my country's government being limited by some things, it is situated in explorative and preliminary stage. As for my country, the urgent thing is to draw on UK's experiences to improve performance measurement in my country's government. In this sector, the article make suggestions on how to improve performance measurement in my country's government in macro level and in micro level.

**Key Words:** the Organization's Performance, Performance Measurement

# 目 录

引言.....

## 第一章 英国政府绩效评估进程研究.....

第一节 公共部门绩效评估在英国兴起的历史背景...

第二节 英国政府绩效评估的发展历程.....

第三节 英国政府绩效评估的发展特点.....

## 第二章 英国政府绩效评估的运作分析.....

第一节 绩效评估的内容.....

第二节 绩效评估实际操作中的有益经验.....

第三节 实施绩效评估时所面临的主要问题.....

## 第三章 英国的实践对我国开展政府绩效评估的启示.....

第一节 宏观上，推进我国政府绩效评估的建议.....

第二节 微观上，改进政府绩效评估的建议.....

参考文献.....

## **Contents**

### **Introduction.....**

### **Chapter I The Research of the Performance Measurement Process in UK Government.....**

1. The Historic Background of Performance Measurement in Public Sector Rising in UK Government.....
2. The Developing Process of Performance Measurement in UK Government...
3. The Developing Features of Performance Measurement in UK Government..

### **Chapter II The Analysis of the Performance Measurement's Operation in UK Government.....**

1. What can be Measured in UK Government
2. The Useful Experience from the Practical Operation of Performance Measurement in UK Government
3. The Main Question in UK Government Implementing Performance Measurement

### **Chapter III The Enlightenment on How to Draw on UK's Experience to Improving Performance Measurement in My Country's Government**

1. In Macro Level, the Suggestions on How to Advance Performance Measurement in My Country's Government
2. In Micro Level, the Suggestions on How to Improve Performance Measurement in My Country's Government

### **List of References**

## 引言

政府绩效评估在 20 世纪 80 年代受到极大的重视和青睐。绩效评估应用最持久、最广泛、技术上比较成熟的当属英国。自 20 世纪 70 年代以来,由于英国政府面临着严重的财政危机、管理危机和信任危机,1979 年撒切尔上台后就开始大力推行行政改革。针对政府内部管理中的低效和浪费现象,撒切尔政府大胆引进私营部门的管理人员,借用私营部门的管理哲学、管理理论、方法和技术来改进政府管理,以提高行政效率,实现资金的价值(value for money)。而绩效评估作为一种改进政府绩效的有效管理工具被引进公共部门,并得到了广泛的应用。鉴于撒切尔政府对组织绩效评估的迷恋和组织绩效评估在其他国家的广泛应用,西方学者惊呼“评估国”(Evaluative State)正在出现。一位专栏作者也对此感叹道:“我们已经生活在这样一个时代:理性思辨(Reasoning)不再受尊崇,信服(Conviction)才是一切。”“你知道这个国家的社会科学家是什么样子:一个东西若不能测定,那它就不存在。”<sup>①</sup>也许以上关于组织绩效评估在公共部门中广泛应用的言论有点言过其实。但是,不可否认,绩效评估已成为英国管理主义运动的重要组成部分。

目前我国正处于社会转型的关键阶段。随着传统的计划经济向市场经济的转轨,我国公共部门也出现了一向被认为只有资本主义国家才有的一系列的“政府失败”问题,这些问题严重阻碍了社会经济的发展。相似的“症状”使我国学者和行政工作者想到了同样的补救措施——用公共部门绩效评估来解决问题,公共部门绩效评估很快成为了我国管理学界的研究热点。然而,由于起步较晚,目前我国多数公共部门绩效评

---

<sup>①</sup> Hennessey, Peter(1990) “the Political and Administrative Background”, in Martin Cave, Maurice Kogan and Robert Smith(eds.) Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art, PP.18.

估还停留在起步、探索阶段。英国是在公共部门绩效评估的理论与实践方面有着丰富的理论知识和实践经验的国家。对我国而言，根据我国目前公共管理的具体情况，借鉴英国公共部门绩效评估的理论知识与实践经验，不失为促进我国公共部门绩效评估科学化、规范化和制度化的有效途径。



# 第一章 英国政府绩效评估进程研究

## 第一节 公共部门绩效评估在英国兴起的历史背景

在 20 世纪 70 年代末，英国政府面临着严重的财政危机、管理危机和信任危机。与此同时，理论界也出现了新右派体系，它相信市场力量，主张减少政府干预、采用管理私营部门的管理哲学和管理方法、用企业家精神重塑政府，并认为这是改革的捷径。新右派的代表撒切尔一上台，就极力引进私营部门的管理哲学和管理方法来改善政府管理。绩效评估作为一种提高政府绩效的有效工具，就是在这种背景下被引入的。

### 1、政府面临着严重的财政危机

在英国，战后经济管理的模式是间歇的胀胀缩缩。每当英国经济出现一个较快的增长年份后，往往接着出现好几年的速度放慢，甚至下降，长期处于“走走停停”的局面。<sup>①</sup>这种令人沮丧而又无法避免的“走走停停的综合症”击败了英国的每一届政府。进入 20 世纪 70 年代，由于 1973 年的石油危机，缓慢增长的英国经济陷入停滞状态。在 1974 年、1975 年，英国经济增长率分别是 -1.7%、-1.1%，而通货膨胀率分别为 16.0%、24.2%。<sup>②</sup>虽然 1976 年以后，英国经济状况有所回升，但仍增长缓慢。据统计，1970 年—1979 年，英国经济平均年增长率仅为 2.2%，在主要工业国家中最低，而同期内通货膨胀平均年率达 12.4%，在主要工业国家中最高。英国经济的缓慢增长和高通货膨胀率致使英国政府财源枯竭，公共财政赤字越来越严重，而高失业、“福利国家”又使政府的财政负担日益加重。英国政府面临着严重的财政危机。为了摆脱财政困境，英国迫切需要进行改革。英国保守党在竞选宣言中就提出要“减

---

<sup>①</sup>于维需：《当代英国经济——医治“英国病”的调整与改革》，6-7 页，北京，中国社会科学出版社，1990。

<sup>②</sup>于维需：《当代英国经济——医治“英国病”的调整与改革》，33 页。

少浪费、官僚主义和过度政府”，这意味着执政的保守党政府为减少浪费、实现资金的价值，就必然会关注结果、衡量政府绩效。1979 年撒切尔上台后，就积极倡导行政改革。她除了大力推行国家私有化，鼓励私人资本投资，促进经济繁荣外，还对政府管理中的浪费、效率低下进行大讨伐。撒切尔十分赞赏私营部门的管理方法和手段，她积极借用私营部门的管理理论、方法和技术来改革政府内部管理。绩效评估作为一种测量政府绩效，推动政府提高绩效的管理工具，立刻受到撒切尔政府的瞩目垂青。1979 年，撒切尔执政后，就任命马克·斯宾塞连锁店的主管雷纳爵士担任她的效率顾问，并在首相办公室设立了一个效率小组（Efficiency Unit），负责对中央政府各部门的运作情况进行全面调查、分析，以提高政府机构的经济和效率水平，发现并消除组织中的无效率和浪费现象。

## 2、政府管理模式发生变化

在 20 世纪 70 年代以前，英国的公共行政体制仍保持着传统行政模式的主要特征：议会主权、部长责任制和政治中立。<sup>①</sup>理论上讲，国家的重大决策问题由议院作出，政治责任的传递路线是“议会——内阁——部长”，而政府各个部由常务次官统领所有公务员，具体负责政策的执行。英国政府的内部结构呈韦伯式官僚体制的特征，公共责任体现在自上而下的严格等级制之中。韦伯式官僚制模式适应于大工业时代。但是，随着信息技术和知识经济的发展、经济和社会的全球化，官僚制模式的弊端日益暴露，其具体体现在：（1）关注投入，忽视产出和结果。由于传统的官僚制模式以投入要素作为关注焦点，忽视产出和结果，而导致政府部门预算与工作结果相脱节。正如戴维·奥斯本所说，“它

---

<sup>①</sup>周志忍：《当代国外行政改革比较研究》，47 页，北京，国家行政学院出版社，1999。

们（政府）在公共教育上花的钱越来越多，但学生的考试分数差和退学率几乎没有改观。它们在警察和监狱上花的钱越来越多，但是犯罪率继续上升。”<sup>①</sup>（2）强调规则为本，过程取向控制。在传统的行政模式中，上级对下级的控制着眼于过程而不是结果，组织只按上级命令办事，严格遵守组织规章，而不对结果负责，也缺乏追求良好的结果的动机。这种过分强调规章、服从上级命令的管理模式必然导致政府效率低下，资源大量浪费。总之，在传统的行政模式中，人们笼统地讲政府管理的目的是“追求行政效率”，但却忽视产出和结果，也缺乏有效的工具和手段去衡量效率的高低。休斯认为，“我们过去或许曾经假设官僚制组织会自然而然地产生结果，故无须任何明确的测量。”<sup>②</sup>在传统行政模式中，公共组织绩效评估是没有地位的。

然而，随着新公共管理运动的兴起，传统的行政模式受到了强烈的批评。在英国行政改革中，新管理主义思潮成为了英国行政改革的指导思想。安德鲁和马赛（Andrew and Massey）指出，1979年至1997年的保守党政府提出的新公共管理范式的特征是，“更多关注结果或产出和政府官员或管理者的个人责任；……清晰界定组织和个人的目标，并依据目标建立用以衡量产出的重要绩效示标；更多关注经济、效率、效益，这包括采取市场检验、义务性竞争投标方法；”<sup>③</sup>由此可见，绩效评估作为一种新型的评价技术，成为了英国政府部门和其他公共部门的“管理工具箱”中的一件有力的武器。（1）绩效评估为批判官僚制提供了有力的依据。绩效评估通过重新审视、评价政府绩效，能发现官僚制政府中

---

<sup>①</sup> [美]戴维·奥斯本、特德·盖普勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，121页，上海，上海译文出版社，1996。

<sup>②</sup> [澳]欧文·E·休斯：《公共管理导论》，213页，北京，中国人民大学出版社，2002。

<sup>③</sup>转引自 Stephen P. Savage and Rob Atkinson(2001) *Public Policy under Blair*, New York: Palgrave, PP.19.

存在的无效率、浪费现象，从而为撒切尔抨击官僚制提供了依据。例如，通过开展雷纳评审，撒切尔发现政府中存在着不经济、浪费，无效的工作，过时的机构和工作内容，组织设置和工作程序设置不合理等诸多问题。（2）绩效评估是分权化改革的技术保证。在传统行政模式下，过分集权和僵化的规章制度压抑了组织的积极性和创新意识，最终导致效率低下。公共管理新模式要求分权，鼓励下级参与和协作。而绩效评估恰恰能够为上级提供充分的信息和控制绩效的手段，从而为英国的分权化改革提供了保证。（3）绩效评估是引入市场竞争机制的保障。传统官僚模式强调政府对公共服务的垄断，而公共管理模式则强调市场价值的重新发现和利用。公共管理模式要求在公共服务部门引入竞争机制，而绩效评估则为英国政府在公共服务部门引入公私之间、公共部门之间的竞争提供了保证。一方面，绩效评估能提供各个公共服务提供者的绩效信息，引导公众作出正确的选择，从而对公共机构形成压力；另一方面，在公共部门推行绩效评估、基准比较，能在组织内形成一种竞争的气氛，从而促使公共部门提高工作效率和服务质量。

### 3、公众日益关注政府运作状况

公共部门主要是从公共财政中获取资源，纳税人作为公共财政的最终支付者，有权力，也有义务关注资金支出的情况。“在民主启蒙时期，人民只要求取之于民的能有所限度，过此限度，人们有权拒绝。至于取之于民的如何花费，人民并不过问。随着社会的发展，民主意识的增强，人民逐渐要求一切取之于民的，必须用之于民，不按照人民意志来使用，人民就要求他负政治责任。随着社会的再进一步发展，人民又进而要求，一切取之于民的，必须经济有效地用之于民。用于民而不经济，用之于民而没有达到人民预期的效果，政府仍要负责任。”<sup>①</sup> 从民主的角度而

---

<sup>①</sup>文硕：《世界审计史》，杨时展序，北京，中国审计出版社，1990。

言，二战后，英国资本主义民主的发展以及英国工党和工会力量的壮大，增强了英国公众的参与意识和参与途径。英国公众逐渐有意识地利用各种途径去关注政府的运作状况，关注政府资金支出的有效性。再加之 20 世纪 70 年代以来，英国严峻的财政危机和政府支出快速增长的事实，更迫使公众日益关注政府的运作状况，同时也增加了政府关注其绩效的压力。<sup>①</sup>政府供给能力与公共服务需求的矛盾增加了政府绩效的压力。英国政府面临的严重财政危机导致政府的供给能力削弱；而高失业、福利国家又使公众对公共服务的需求持续高涨，再加上英国的公共行政文化传统所具有的偏好公共服务的取向，即‘偏好公共服务，认为公共服务能够带来更多的“公平”和“社会效率”，对社会工程（social engineering）的本能的喜欢。’<sup>②</sup>这些都严重激化了政府供给能力削弱与公共服务需求高涨间的矛盾。“当对政府的公共服务的需求持续高涨时，供给能力却削弱了，对公共组织来说，人们对政府的广泛不满增加了政府绩效和责任的压力。”<sup>③</sup>（2）政府支出快速增长的现实促使公众关注公共资金的使用情况。在 1965 年，英国中央政府和地方政府的开支占国内生产总值的 37%，到 1970 年已上升到 41%，1975 年又上升到 50%。公共支出费用的快速增长使公众对公共资金与资源的使用情况和结果以及政府职能的履行情况更为关注。他们迫切希望通过某种手段获得关于政府绩效的相关信息。为了迎合公众关注政府运作状况的需要，也为了向公众显示政府资金与资源使用的有效性，政府迫切需要评估其绩效。而绩效评估恰恰适应了改革的需要。它既利于评估政府绩效状况，获取政府绩效信息，也有利于政府利用评估结果改进政府管理。

---

<sup>①</sup>温森特·怀特：“欧洲公共行政现代化：英国个案分析”，转引自《西方国家行政改革述评》，237 页，北京，国家行政学院出版社，1998。

<sup>②</sup>帕特里夏·英格拉姆：“公共管理体制改革的模式”，转引自《西方国家行政改革述评》，44 页。

#### 4、撒切尔政府大力支持和推动绩效评估

20 世纪 60 年代末 70 年代初，英国经济进入严重困难时期，“滞胀”困扰英国。在这个时期，西方国家普遍处于经济衰退之中，英国的病情尤为严重。“欧洲病夫”成为人们描述英国的常用语。巴茨克尔主义、凯恩斯主义和工党的“社会主义”面对严重的滞胀无能为力，于是一股新的变革要求兴起。保守党主张与凯恩斯主义、巴茨克尔主义和“共识政治”决裂的主张得以加强，被称为“新右派”的力量在保守党内崛起。撒切尔是新右派思想的典型代表。她在“意识形态上坚持新右派的反国家主义观（anti-statism）。认为过度扩张的国家抹杀了个人、家庭和社会群体的创造性，毫无效率地生产和分配着公共产品。”<sup>①</sup>她‘强调资本主义的价值上的合理性，……主张在价值观上回归正统的“经典的”资本主义。’<sup>②</sup>撒切尔倡导的行政改革充分体现了她的新右派信仰体系。她坚持采用私营部门的管理工具和手段来“重塑政府”。绩效评估作为一种诊断和改进政府绩效的管理工具，在撒切尔政府中得到了大力的支持和推动。在撒切尔政府时期，英国政府为了改善政府内部管理体制，开展了一系列改革来推广和普及组织绩效评估。1979 年的雷纳评审促使政府部门开始关注政府的产出和结果，树立了政府绩效和成本意识。1982 年，英国财政部颁布的财务管理新方案标志着公共部门组织绩效评估正式推行。该方案明确提出各部门、各层级的负责人要“明确自己的目标和测定产出和绩效的标准与方法。”<sup>③</sup>1988 年，英国政府推行的下一步行动方案使组织绩效评估广泛运用于政府各部门。总之，撒切尔

---

<sup>①</sup>温森特·怀特：“欧洲公共行政现代化：英国个案分析”，转引自《西方国家行政改革述评》，239 页。

<sup>②</sup>阮宗译：《第三条道路与新英国》，21 页，北京，东方出版社，2001。

<sup>③</sup>周志忍：《当代国外行政改革比较研究》，86 页，北京，国家行政学院出版社，1999。

政府所推行的上述行政改革，有力地推动了组织绩效评估在英国的持久、稳定发展。

此外，英国独特的政体也是一个重要的影响因素，它能够使撒切尔政府排除改革阻力，顺利推行组织绩效评估。英国没有成文法，更重要的是，它没有固定的，难以修改的立宪法律。议会拥有最高的权力，这就意味着议会可以用同样的程序通过任何法规和否决先前的法规；并且，英国是单一制国家，这就使撒切尔政府能够利用保守党对议会的控制，以立法形式集中推行组织绩效评估，迫使地方政府就范。

## 第二节 英国政府绩效评估的发展历程

在英国，最早推行公共组织绩效评估是在 1968 年，当时，英国的王室土地监督局、国内税务局及就业部开始发布各自部门的整体生产率指数，并拟定各种绩效示标用以衡量下属部门的工作。“但是在 20 世纪 80 年代以前，绩效评估局限于输入和产出易于识别和调整的执行功能。”<sup>①</sup>直至 20 世纪 80 年代以后，撒切尔政府及其后的梅杰政府、布莱尔政府为了提高行政效率、改进政府管理，才相继推行了一系列行政改革来推广和普及组织绩效评估，如表一所示的英国当代行政改革事件。这些改革措施有力地促进了公共组织绩效评估在英国的持续、稳定发展。总的来说，根据评估的侧重点的不同，公共组织绩效评估可以分为两个阶段：效率优位阶段和质量优位阶段。在 1979 年至 1985 年，政府绩效评估的侧重点是经济和效率，追求的是投入产出比率的最大化。从 1986 年开始，随着效益和质量被重视，政府绩效评估的侧重点转向效益和顾客满意，质量逐渐被提到了重要的地位。

---

<sup>①</sup> Greenwood, John and David Wilson(1993) Public Administration in Britain today, New York: Unwin Hyman, PP.131-132.

表一：英国当代行政改革大事件

效率评审 (Efficiency Scrutinies) 亦称雷纳评审 (Rayner Scrutinies)	1979 年
部长信息管理系统 (Management Information System for Ministers)	1980 年
财务管理新方案 (Financial Management Initiative)	1982 年
下一步行动 (The Next Steps)	1988 年
公民宪章运动 (The citizen's Charter)	1991 年
竞争求质量运动 (competing for Quality)	1991 年
基本支出评审 (fundamental Expenditure Reviews)	1993 年
持续与变革 (continuity and change)	1994 年
进一步持续与变革 (Taking Forward continuity and Change)	1995 年
全面支出评审 (The Comprehensive Spending Reviews )	1997 年
现代化政府 (The Modernizing Government Programme)	1999 年

图表来源：massey, Andrew(1999)The State of Britain: A Guide to the UK Sector(MPA),P.17-18.

### 1、效率优位阶段

随着 20 世纪 80 年代以来英国新公共管理运动的兴起，对政府部门绩效的研究进入了一个全新的发展阶段，用全新的“绩效途径”取代传统的“效率途径”，成为英国实施“管理主义”行政改革方案的重要组成部分。在 1979 年，撒切尔一上台，就任命雷纳爵士担任她的效率顾问，成立了一个效率小组，负责对政府各部门运作状况作全面、深入的调查。雷纳评审的重点是经济和效率，其目的在于通过评审来中止和避免那些不理想的东西（包括过时的、不合时宜的工作任务，无效率的工作程序和方法等），从而降低政府部门的开支和运营成本。在节省开支方面，雷纳评审取得了巨大的成就。据统计，从 1979 年至 1985 年的 6 年间，雷纳评审小组共进行了 266 项调查，发现并确定了 6 亿英镑的年



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库